

octubre 2017

www.fmreview.org/es/latinoamerica-caribe

sean completamente sostenibles desde una perspectiva socioeconómica. Eso puede conseguirse ayudando a gestionar las repercusiones socioeconómicas a largo plazo del desplazamiento mediante oportunidades económicas. Las personas que siguen luchando tras años de exilio en campos y otros entornos provisionales necesitarían especial apoyo.

Más allá del nexo entre actores humanitarios y de desarrollo

Las actividades de los actores humanitarios y de desarrollo se han considerado durante mucho tiempo como secuenciales, formadas por una respuesta humanitaria inicial seguida del esfuerzo de desarrollo cuando la situación se vuelve prolongada. En muchos casos,

sin embargo, los dos enfoques pueden ser complementarios durante todo el periodo de desplazamiento. Lo que se necesita, por lo tanto, es una respuesta a la crisis basada en una perspectiva de medio a largo plazo, una que necesariamente incluya el desarrollo

Xavier Devictor xdevictor@worldbank.org
 Director de Programa, Programa Global sobre
 Desplazamiento Forzado, Banco Mundial
www.worldbank.org

Este artículo se basa en el informe del Grupo del Banco Mundial *Forcibly Displaced: Towards a Development Approach Supporting Refugees, the Internally Displaced, and Their Hosts*
www.worldbank.org/forciblydisplaced

La función de la ASEAN en la crisis de los refugiados rohinyás

Richa Shivakoti

La crisis de los refugiados rohinyás se ha convertido en una crisis regional. Los miembros de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN, por sus siglas en inglés) deben aumentar la cooperación regional para así mejorar la protección de los refugiados de la región.

El millón de rohinyás, un grupo minoritario musulmán del Estado de Rakhine, que se estima que hay en Myanmar no es reconocido por el Gobierno de Myanmar como uno de los 135 grupos étnicos del país, carece de documentación legal y, por lo tanto, es apátrida. Debido a la violencia a gran escala contra ellos en 2012 y 2015 por otros grupos en el Estado de Rakhine, así como por el gobierno, muchos rohinyás han sido forzados a vivir en campamentos de desplazados internos o en países vecinos, donde subsisten en condiciones lamentables. En 2016, ACNUR, la Agencia de la ONU para los refugiados, estimó que más de 168 000 rohinyás habían huido de Myanmar desde 2012¹, y desde que la violencia estalló nuevamente en agosto de 2017, cientos de miles de personas han cruzado la frontera con Bangladesh.

Aunque las respuestas internacionales a la violencia han sido mixtas previamente, y los gobiernos se han centrado en apoyar la frágil reforma democrática de Myanmar, también ha habido amplias críticas de diversas partes acerca de que el Gobierno de Myanmar no hace lo suficiente para proteger a la población rohinyá. Un informe del Alto Comisionado

de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos estableció en 2016 que las violaciones a los derechos humanos de los musulmanes rohinyás pueden suponer “la posible comisión de crímenes de lesa humanidad, si son establecidos por un tribunal de justicia”², y el año anterior un informe muy crítico del centro de investigación “International State Crime Initiative” concluyó que “los rohinyás se enfrentan a las etapas finales del genocidio”³. Más recientemente, Aung San Suu Kyi, líder de *facto* de Myanmar, ha sido ampliamente criticada por la comunidad internacional por no haber condenado suficientemente la renovada violencia.

Una crisis regional

La primera responsabilidad de proteger los derechos de la población musulmana rohinyá recae en el Gobierno de Myanmar. Es insostenible tratar de evitar la cuestión o insistir en que el término “rohinyá” no se utiliza porque es controvertido. En primer lugar, el gobierno necesita resolver la prolongada apatridia de la población rohinyá, ya que su falta de ciudadanía los ha dejado vulnerables a la discriminación y el abuso.

Como Estado democrático recientemente reconocido, Myanmar debe respetar las diferentes etnias y religiones dentro del país, sin discriminar sistemáticamente a ningún grupo. Los años de conflicto y violencia en el estado de Rakhine, que han atraído la cobertura de la prensa a pesar de los estrictos controles gubernamentales de la región, han socavado la buena voluntad internacional. Dado que los musulmanes rohinyás han huido a los países vecinos, Myanmar ya no puede insistir en que se trata de una cuestión interna y, en su lugar, debe trabajar con Bangladesh y los miembros de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN) para hacer frente a la situación.

La crisis rohinyá se ha convertido, en cinco años, en una crisis humanitaria generalizada que tiene consecuencias regionales. Constituye una prueba crítica para los 10 miembros de la ASEAN⁴ y sus instituciones, lo que pone de relieve la falta de un marco político y jurídico de la ASEAN para abordar cuestiones relacionadas con los refugiados. Entre las naciones de la ASEAN, solo dos (Filipinas y Camboya) forman parte de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 o de su Protocolo de 1967. La Declaración sobre la protección y promoción de los derechos de los trabajadores migrantes de la ASEAN de 2007 solo se centra en los trabajadores migrantes y no menciona a los refugiados ni a los solicitantes de asilo.

La difícil situación de los rohinyás se ha visto agravada por la respuesta de varias naciones del sudeste asiático que en 2015

rechazaron embarcaciones que transportaban a miles de rohinyás desesperados. La creciente presión internacional y el escrutinio de los medios de comunicación con respecto a la negativa de ayudar a los refugiados finalmente lograron que Indonesia y Malasia permitieran el ingreso temporal de estas personas. También condujeron a varias medidas de represión contra los traficantes de personas dedicados al transporte de rohinyás. En mayo de 2015, tanto las autoridades tailandesas como las malayas encontraron fosas comunes, supuestamente de rohinyás, en campos abandonados de trata de personas a lo largo de su frontera compartida. Esto llevó a los miembros del Proceso de Bali sobre el Tráfico Ilícito de Migrantes, la Trata de Personas y los Delitos Transnacionales Conexos (que cuenta con 45 Estados Miembros) a reconocer la necesidad de una respuesta urgente y colectiva para estas cuestiones. Acordaron disponer de un mecanismo que les otorgaría a los copresidentes de Indonesia y Australia la autoridad de “consultar y, si fuera necesario, convocar reuniones futuras para debatir cuestiones urgentes de migración irregular con los países afectados e interesados en dar respuesta a problemas regionales actuales o a futuras situaciones de emergencia”⁵.

Un principio distintivo de la Carta de la ASEAN es “no interferir en los asuntos internos de los Estados Miembros de la ASEAN”⁶. A pesar de este principio, debido al aumento de las tensiones en la región tras la crisis de los refugiados rohinyás en 2015, algunos países de mayoría musulmana como Malasia e Indonesia, empezaron a tomar una postura más sólida sobre la protección de los musulmanes rohinyás. Aunque Indonesia declaró que la crisis de los rohinyás es un problema regional, ha seguido el principio de no intervención, haciendo hincapié en que continuará con su política de “participación constructiva” en lugar de presionar a Myanmar. Malasia, por el contrario, expresó que condenaba el trato que reciben los rohinyás



Agencia de la ONU para las Migraciones (OIM)

Refugiados rohinyá de Myanmar llegando al distrito de Cox's Bazar, Bangladesh, septiembre de 2017.

octubre 2017

www.fmreview.org/es/latinoamerica-caribe

por parte de Myanmar: su primer ministro Najib Razak señaló en 2016 en una reunión en Kuala Lumpur que el “mundo no puede sentarse y mirar cómo ocurre un genocidio”⁷. La Organización de Cooperación Islámica también celebró una reunión ministerial de emergencia en Kuala Lumpur en enero de 2017 para analizar la situación, a petición del Gobierno de Malasia. Malasia ha hecho hincapié en que la situación de los musulmanes rohinyás es una preocupación regional y ha pedido que la ASEAN coordine ayuda humanitaria e investigue las supuestas atrocidades cometidas contra ellos.

Estas crecientes críticas regionales e internacionales han hecho que el Gobierno de Myanmar tome algunas medidas para tratar de aliviar las preocupaciones. A pedido de Malasia, Aung San Suu Kyi organizó una reunión informal especial con ministros de relaciones exteriores de la ASEAN en Yangon en diciembre de 2016 para discutir las preocupaciones internacionales acerca de la situación. Suu Kyi informó que Myanmar proporcionaría actualizaciones regulares sobre la crisis a otros miembros de la ASEAN y que posiblemente trabajaría con ellos para coordinar esfuerzos de ayuda. El Gobierno de Myanmar también permitió que varios miembros de medios aprobados previamente visitaran Maungdaw, uno de los principales lugares de conflicto. Suu Kyi también creó una Comisión Asesora en el estado de Rakhine, presidida por Kofi Annan y que incluye seis miembros nacionales y tres miembros internacionales. En su informe final, publicado en agosto de 2017, la Comisión Asesora recomendó varias maneras de mejorar la responsabilidad y encontrar soluciones a largo plazo para los casos de apatridia prolongada de la comunidad musulmana en el estado de Rakhine. También sugirió que Myanmar podría mejorar las relaciones bilaterales con Bangladesh y que ambas naciones deben facilitar el retorno voluntario de los refugiados de Bangladesh a Myanmar a través de un proceso de verificación conjunta. Además, recomendó el compromiso continuo de Myanmar con sus vecinos de la ASEAN, mediante el cual los informará con periodicidad sobre las dimensiones y las consecuencias regionales más amplias de la situación en el estado de Rakhine⁸.

Conclusión

La continua crisis rohinyá ha demostrado que la región cuenta con escasa preparación

para hacer frente a tal desplazamiento de refugiados desde un Estado Miembro hacia los demás. Las reuniones que han tenido lugar entre los Estados Miembros de la ASEAN para discutir la crisis son un buen comienzo, pero la situación debe controlarse con atención si se espera que la cooperación regional conduzca a una protección mejorada de sus refugiados. Los Estados Miembros deben desarrollar una política de refugiados y de asilo que incluya directrices sobre las medidas que se deben adoptar cuando las cuestiones internas de un Estado Miembro obligan a las personas a huir a los Estados vecinos. Esta política —que todos los Estados Miembros de la ASEAN han aceptado— contribuiría, además, a aliviar el aumento de la oposición y cualquier tensión étnica o religiosa a futuro entre los Estados. Cualquier conflicto futuro puede abordarse a través de la Comisión Intergubernamental de la ASEAN sobre los Derechos Humanos, pero este organismo debe fortalecerse, ya que carece del mandato de proteger e investigar. La ASEAN aún carece de una Corte de Derechos Humanos para interpretar y hacer cumplir la Declaración de Derechos Humanos de la ASEAN, un factor adicional que debe remediarse si se espera que los refugiados de la región, como los rohinyás, reciban protección.

Richa Shivakoti rshivakoti@gmail.com

Doctoranda, Escuela de Política Pública Lee Kuan Yew, Universidad Nacional de Singapur
<https://lkyspp.nus.edu.sg>

1. ACNUR (2016) *Mixed Movements in South-East Asia* 2016. www.refworld.org/pdfid/590b18a4.pdf
2. *Situación de los derechos humanos de los musulmanes rohinyás y otras minorías en Myanmar*, Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 29 de junio de 2016 <http://bit.ly/OHCHR-Rohingya-2016>
3. Green P, Macmanus T y de la Cour Venning A (2015) *Countdown to Annihilation: Genocide in Myanmar*, International State Crime Initiative <http://bit.ly/ISCI-Countdown-Myanmar-2015>
4. Los Estados Miembros de la ASEAN son: Brunei Darussalam, Camboya, Indonesia, República Democrática Popular Lao, Malasia, Myanmar, Filipinas, Singapur, Tailandia y Vietnam.
5. *Co-Chairs' Statement BRMC VI*. Sexta Conferencia Ministerial del Proceso de Bali sobre el Tráfico Ilícito de Migrantes, la Trata de Personas y los Delitos Transnacionales Conexos, 23 de marzo de 2016 <http://bit.ly/BaliProcess-2016>
6. ASEAN (2007) *The Asean Charter* <http://bit.ly/ASEAN-Charter-2007>
7. 'Malaysia PM urges world to act against "genocide" of Myanmar's Rohingya', *The Guardian*, 4 de diciembre de 2016 <http://bit.ly/MalaysiaPM-Rohingya-Dec14>
8. Comisión Asesora en el Estado de Rakhine (2017) "Towards a Peaceful, Fair and Prosperous Future for the People of Rakhine: Final Report of the Advisory Commission on Rakhine State". <http://bit.ly/RakhineCommission-FinalReport-2017>